

Michał Winiewski

SYSTEM EMERYTALNY I PROBLEMY JEGO DOSKONALENIA

1. Mimo stuletniej historii ubezpieczeń społecznych trudno mówić o ich ostatecznie uformowanym kształcie. Nadal podlegają przekształceniom i nadal są różne w różnych krajach, chociaż daje się zauważyć wiele podobieństw w zasadniczych kierunkach rozwoju oraz dążenie do wymiany doświadczeń za pośrednictwem międzynarodowych organizacji. Na obecny kształt ubezpieczeń społecznych w różnych krajach wywarły zasadniczy wpływ ich rodowód i historia rozwoju, a także wzajemne oddziaływanie na siebie. Można wyodrębnić co najmniej trzy główne typy rodowodu. Pierwszy, rozpowszechniony w Europie kontynentalnej, nawiązywał do ubezpieczeń gospodarczych i polegał na rozłożeniu na wspólnotę ubezpieczeniową materialnych skutków ryzyka wystąpienia zdarzeń powodujących utratę zarobku lub zwiększenie obciążenia budżetu rodziny. Drugi typ ubezpieczeń społecznych, rozpowszechniony głównie w krajach anglosaskich, nawiązywał bardziej do opieki społecznej i za główny cel ubezpieczeń uznawał potrzebę zagwarantowania minimalnych środków utrzymania tym wszystkim, którym mogła zagrażać utrata dochodów. Źródła finansowania tych ubezpieczeń też były różne. W pierwszym typie przeważała zasada ubezpieczeniowa, w drugim — zasada zaopatrzeniowa i opiekuńcza. Obecnie żaden z tych typów nie występuje już w czystej formie; poszczególne systemy ubezpieczeniowe przejmowały od innych rozmaite rozwiązania odpowiadające potrzebom i warunkom poszczególnych krajów.

Trzeci typ ubezpieczeń rozwija się w krajach socjalistycznych. Wywodzi się on z idei socjalizmu i traktowany jest jako ważne narzędzie zaspokajania socjalnych potrzeb obywateli i podnoszenia ich poziomu życia w ramach planowego podziału dochodu narodowego. Sprawa finansowania ubezpieczeń jest tu problemem głównie technicznym. Także systemy ubezpieczeniowe krajów socjalistycznych różnią się

między sobą w wielu szczegółach, chociaż cechuje je podobieństwo podstawowych założeń i tendencji rozwojowych. Różnice wywodzą się z odmienności rodowodów i warunków budownictwa nowego społeczeństwa, podobieństwa zaś — ze wspólnoty ideowej i rosnącej wymiany doświadczeń dotyczących doskonalenia systemu zabezpieczenia społecznego, stanowiącego drugi po podziale według pracy filar systemu podziału w społeczeństwie socjalistycznym.

Systemy zabezpieczenia społecznego na całym świecie rozwijają się i doskonalą, chociaż rozwój ten, najeżony wieloma trudnościami, jest przedmiotem ostrych sporów. Na ich kształt wpływają różne potrzeby i dążenia społeczne, a także w coraz większym stopniu umowy międzynarodowe i popularyzacja doświadczeń innych krajów. Nie bez znaczenia jest także współzawodnictwo różnych systemów politycznych dążących do wykazania swej wyższości w zakresie bezpieczeństwa socjalnego.

2. Obecny system zabezpieczenia społecznego w Polsce w zasadzie został ukształtowany w pierwszych latach Polski Ludowej i wówczas, jeśli uwzględnić ówczesne warunki społeczno-ekonomiczne kraju, można go było uznać za stosunkowo rozwinięty. W późniejszych latach stopniowo ulegał rozszerzeniu jego zakres podmiotowy i przedmiotowy. Jednak w samym systemie działały mechanizmy hamujące jego rozwój. Dlatego konieczne były kolejne decyzje i reformy mające na celu podniesienie poziomu świadczeń. Obecny system zabezpieczenia społecznego nie w pełni jeszcze zaspokaja wszystkie potrzeby uznane za społecznie ważne, a niektóre grupy społeczno-zawodowe nadal korzystają z niego w sposób ograniczony. Nadal, mimo wielu podwyżek, niezadowalająca jest wysokość rent i świadczeń dla wielu kategorii rodzin. Nie zostały ukształtowane mechanizmy (lub działające one niedoskonale) zapewniające harmonijny rozwój świadczeń, stosownie do zmieniających się warunków ekonomicznych, społecznych i demograficznych. W grupie rodzin o najniższych dochodach znajduje się wiele rodzin rencistów.

Polskie ubezpieczenia społeczne przewidują zasiłki w przypadku choroby, świadczenia w razie wypadku w pracy lub choroby zawodowej, w razie inwalidztwa, macierzyństwa, śmierci żywiciela, na starość, świadczenia i zasiłki rodzinne oraz pomoc leczniczą. Ubezpieczenia społeczne nie przychodzą jednak z obligatoryjną pomocą pracownikowi w razie nie zawinionej przez niego utraty pracy lub jej braku przez pewien okres (możliwa jest uznaniowa pomoc z innych źródeł), konieczności zmiany zawodu czy kwalifikacji, stałego zmniejszenia zarobków na skutek pogorszenia stanu zdrowia nie upoważniającego

do renty inwalidzkiej itp. (w tym zakresie duży postęp stanowi wprowadzenie tzw. renty chorobowej i zasiłku wyrównawczego, mają one jednak charakter świadczenia okresowego). Brak jest również — po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego — świadczeń kompensujących utracony zarobek, kiedy matka przerywa pracę na okres niezbędny dla odchowania dziecka.

Nasze ubezpieczenie społeczne obejmuje pracowników i w pewnym zakresie ich rodziny (lecznictwo, zasiłki rodzinne, renty po śmierci żywiciela itd.), a także w określonym zakresie innych pracujących nie będących formalnie pracownikami (np. spółdzielców, rzemieślników i — od niedawna — indywidualnie gospodarujących rolników). Obejmują także byłych właścicieli gospodarstw rolnych, którzy przekazali swoje gospodarstwo państwu, oraz określone grupy byłych właścicieli przedsiębiorstw. Są jednak ludzie czynni zawodowo, a nie podlegający pełnym ubezpieczeniom społecznym. Należą do nich niektórzy członkowie gospodarstwa rolnego (zwłaszcza zanim gospodarstwo nie zostanie przekazane następcy) oraz inne, mniej liczne kategorie aktywnych zawodowo (np. pracujący w gospodarstwie rodzinnym). Nie korzystają też z ubezpieczeń wszyscy nie pracujący zawodowo (w przypadku przynależności do rodziny pracowniczej korzystają oni z niektórych rodzajów ubezpieczeń).

Ludność w wieku przedprodukcyjnym pozostaje w zasadzie na utrzymaniu ludności pracującej. Społeczeństwo bierze na siebie część odpowiedzialności za opiekę i wychowanie dzieci i młodzieży, utrzymując cały system szkolnictwa, organizację niektórych form opieki zamkniętej i otwartej, przyznając stypendia, zasiłki rodzinne itd. Zakres uprawnień w niektórych działach opieki nie jest jednolity dla wszystkich grup bądź z samego założenia, gdy idzie o świadczenia pieniężne, bądź też z konieczności, z braku dostatecznej liczby urzędów świadczących usługi (żłobki, przedszkola itp.). W niektórych zagranicznych rozwiniętych systemach zabezpieczenia społecznego przewiduje się znaczny udział funduszy publicznych w pokrywaniu kosztów wychowania dzieci i młodzieży, prawo do zasiłków rodzinnych, stypendiów, pomocy szkolnych, przedszkoli itp. dla wszystkich mieszkańców.

Osoby niezdolne do zarobkowania na skutek ułomności wrodzonych lub nabytych mają u nas prawo do zasiłku w wieku do 16 lat, do rehabilitacji zdrowotnej i zawodowej oraz do pomocy społecznej — ta ostatnia ma jednak charakter uznaniowy. Koszty utrzymania tych ludzi w znacznym stopniu obciążają dochody ich rodzin.

Ludzie w wieku poprodukcyjnym, jeżeli nie uzyskali prawa do emerytury lub renty, mogą u nas korzystać z uznaniowych świadczeń

opieki społecznej. Przeważnie są jednak zdani na pomoc rodzin lub też na pracę ponad ich siły. W Polsce wskaźnik aktywności zawodowej w wieku poprodukcyjnym jest najwyższy w Europie, lecz jest to sytuacja wymuszona niedostatkami systemu emerytalnego. Pod tym względem przełomowe znaczenie będzie miała realizacja ubezpieczenia rolników, która istotnie zmieni sytuację.

3. O stanie zabezpieczenia społecznego decyduje nie tylko jego zakres przedmiotowy i podmiotowy, ale także stopień i natężenie zaspokojenia potrzeb, a więc i wysokość świadczeń. Może bowiem istnieć system z szerokim zakresem świadczeń, z których wszyscy korzystają, ale świadczenia te są tak niewielkie, że nie spełniają swych zadań. Problem wysokości świadczeń ma przy tym kilka aspektów: bezwzględnej wysokości, punktu odniesienia oraz regulatorów nie dopuszczających do załamania ustalonych wielkości i proporcji. Problem ten wiąże się przede wszystkim ze świadczeniami pieniężnymi.

W naszym systemie zabezpieczenia występują: a) świadczenia o stosunkowo wysokim poziomie, np. zasiłki chorobowe w większości przypadków równe aktualnym zarobkom; b) świadczenia, których realny poziom raz ustalony w wyrazie bezwzględnym stale maleje, np. zasiłki rodzinne; c) świadczenia wprawdzie ulegające zwiększeniu, ale nie zawsze w tempie dostatecznym, np. renty. W sumie brak w naszym systemie zabezpieczenia społecznego mechanizmów systematycznie dostosowujących poziom świadczeń do zmieniających się warunków, co ma we współczesnym świecie olbrzymie znaczenie.

4. Spośród wszystkich świadczeń zabezpieczenia społecznego emerytury i renty odgrywają największą rolę w każdym rozwiniętym kraju. Jest to zrozumiałe, jeśli się uwzględni, że pozostałe rodzaje świadczeń pełnią w zasadzie funkcję komplementarną w stosunku do dochodów z pracy, natomiast emerytury i renty są głównym lub jedynym źródłem dochodów ludzi starych oraz niezdolnych do pracy, stanowiących w różnych krajach od 10 do 20% ogółu ludności. Polska nadal należy do krajów stosunkowo młodych i wbrew temu, co niektórzy głoszą, starzeje się dość powoli, ale ludzi starych stale przybywa. W 1950 r. tylko 7% ludności było w wieku poprodukcyjnym, w 1960 — 8%, w 1970 — 11%. W 1990 r. wskaźnik ten ma wynosić ok. 13%, a w 2000 ok. 16%. Jak widać, tempo wzrostu wskaźnika nie jest jednostajne; w pewnych okresach wskaźnik ten nawet malał. Należy przypuszczać, że w 2000 r. będzie on prawdopodobnie mniejszy albo nie większy niż jest już obecnie w krajach niemieckojęzycznych,

krajach skandynawskich i wielu innych rozwiniętych krajach. Ale ludzi starych u nas przybywa. Ludzi w wieku poprodukcyjnym mieliśmy w 1950 r. 1,8 mln, w 1960 — 2,4 mln, w 1970 — 3,6 mln, w 1980 — 4,1 mln. Liczby te wzrosną w 1990 r. do blisko 5 mln, a w 2000 do ponad 6 mln. Ale równocześnie stale rośnie, choć także nierównomiernie, liczba ludzi w wieku produkcyjnym, o czym nie wolno zapominać przy rozpatrywaniu zagadnienia podziału dochodu narodowego i wydzielania odpowiedniej części przeznaczonej na zabezpieczenia społeczne w ogóle, a na renty i emerytury w szczególności.

5. Rosną u nas z roku na rok wydatki na świadczenia pieniężne, ale ich udział w podziale dochodu narodowego nie ulega istotnym zmianom, gdyż wynosił w 1965 r. 6,4%, w 1970 — 7,1%, w 1975 — 6,0%, a w 1978 — 7,1%. Szybciej niż wydatki na wszystkie świadczenia pieniężne rosną wydatki na emerytury i renty; ich udział w podzielonym dochodzie narodowym wynosił w 1965 r. 3,3%, w 1970 — 4,4%, w 1975 — 4,1%, a w 1978 — 5,3%. Zanotowaliśmy więc pewien wzrost, przeważnie kosztem innych rodzajów świadczeń.

Wskaźniki udziału zabezpieczenia społecznego w ogóle oraz emerytur i rent w szczególności w spożyciu dochodu narodowego są u nas znacznie niższe niż w większości krajów rozwiniętych. Rzecz w tym, że mimo dziesiątków kolejnych reform, mimo stałego doskonalenia systemu emerytalnego nadal mają one wiele braków i trudno go uznać za w pełni rozwinięty. Głównie jego niedostatki wiążą się z problemami zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz poziomu świadczeń, a także mechanizmów gwarantujących uczestnictwo w korzyściach z ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

6. Jak wynika z danych statystycznych, w 1960 r. tylko 15% ludzi w wieku emerytalnym otrzymywało emerytury (renty starcze), w 1970 — 20%, a w 1978 blisko 30%. Z wielu powodów, a głównie na skutek sztywności systemów rentowo-emerytalnych pewna część pracowników przechodzi w wieku przedemerytalnym na renty inwalidzkie z braku możliwości uzyskania w wieku emerytalnym prawa do emerytury. Świadczy o tym nieporównanie wyższy niż w innych krajach udział rent inwalidzkich w strukturze emerytur i rent (przy nie większym wskaźniku wypadkowości i zachorowalności) oraz fakt, że średni wiek ludzi, którym przyznano renty inwalidzkie wynosił w chwili przyznania 51 lat, a średni wiek otrzymujących te renty wynosi ponad 57 lat. Znaczna więc część tych rencistów osiągnęła już wiek emerytalny. Ich liczbę można na podstawie przeprowadzonego w 1978 r. badania oszacować na 40% otrzymujących renty inwalidzkie, w tym

45% ogółu kobiet otrzymujących renty inwalidzkie i 30% ogółu mężczyzn. O te liczby należy powiększyć liczbę ludzi starych uzyskujących emerytury. Także znaczna liczba ludzi otrzymujących renty rodzinne osiągnęła już wiek emerytalny. Liczbę tę można oszacować na ok. 65% ogółu rent rodzinnych. W sumie więc można przyjąć, że w 1960 r. ok. 30%, w 1970 blisko 40%, a w 1978 ok. 50% ludzi starych otrzymywało świadczenia rentowo-emerytalne. Wynika z tego, że mimo wszystkich dotychczasowych reform ubezpieczeń tylko połowa ludzi w wieku poprodukcyjnym otrzymuje obecnie emerytury lub renty.

Obowiązujące przepisy o ubezpieczeniu emerytalnym indywidualnych rolników spowodują znaczne zwiększenie liczby ludzi starych otrzymujących świadczenia. Zakłada się, że w najbliższym czasie z ubezpieczeń rolniczych otrzyma emerytury ok. 250 tys. gospodarujących. Jeśli uwzględnić, że po raz pierwszy w polskim systemie emerytalnym przyznane będą emerytury dla małżeństw, oznacza to, że emerytury otrzyma szacunkowo ok. 400 tys. osób. W ten sposób ogólna liczba ludzi starych otrzymujących świadczenia emerytalno-rentowe wzrośnie do ok. 2,5 mln, co odpowiada blisko 60% całej populacji ludzi w wieku poprodukcyjnym.

Okolo 250 tys. gospodarujących w rolnictwie w wieku emerytalnym, czyli dalszych 400 tys. ludzi, nie skorzysta natychmiast z prawa do emerytury, ale to prawo zachowa na przyszłość. Okolo 150 tys. ludzi w wieku emerytalnym pracuje nadal poza rolnictwem i wcześniej czy później uzyska prawo do emerytury. Z punktu widzenia zakresu podmiotowego polskiego systemu rentowo-emerytalnego te dwie grupy ludzi starych należy traktować na równi z tymi, co już skorzystały z prawa do rent i emerytur.

Są jeszcze 4 rodzaje ludzi starych, którzy aczkolwiek nie otrzymują świadczeń rentowo-emerytalnych w pełnym wymiarze, to jednak otrzymują pewne, bardziej lub mniej ograniczone świadczenia. Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin przewiduje świadczenia dla tych rolników, którzy przekazali swe gospodarstwa następcom przed wejściem w życie ustawy. Wysokość świadczenia ma wynosić 750 zł dla samotnej osoby i 1000 zł dla małżeństwa. Liczba tych uprawnionych jest ograniczona — będzie według przyjętych założeń wynosić ok. 150 tys. świadczeń i powinna objąć ok. 200 tys. osób. Ta liczba świadczeniobiorców będzie ulegała stałemu zmniejszaniu. Ustawa przewiduje także świadczenia (zwane dodatkiem) dla osób utrzymywanych przez rolnika przechodzącego na emeryturę, jeżeli te osoby pozostawały z nim we

wspólnym gospodarstwie domowym przez 10 lat przed przekazaniem gospodarstwa następcy lub państwu. Świadczenie to będzie wynosić 500 lub 750 zł miesięcznie. Liczbę tych świadczeń szacuje się na ok. 50 tys. Pewna liczba ludzi starych (ok. 60 tys.) uzyskuje stałe świadczenia z opieki społecznej. Otrzymują oni ok. 1400 zł miesięcznie. Należy także wymienić dodatki rodzinne na żonę oraz nieliczne już dodatki na współmałżonków emerytów i rencistów, którzy nie posiadają własnych źródeł utrzymania. Dodatków takich wypłaca się ok. pół miliona (w wysokości od 70 do 260 zł każdy) i dla uproszczenia rachunku można przyjąć, że wszyscy ci współmałżonkowie są w wieku emerytalnym. W sumie więc z ogólnej liczby ok. 1,2 mln ludzi starych nie mających uprawnień do emerytur ok. 0,8 mln otrzymuje lub otrzyma świadczenia różnej wysokości od 70 zł do ok. 1400 zł, a przeciętnie ok. 300 zł miesięcznie. Pozostaje więc tylko ok. 0,4 mln ludzi bez żadnych świadczeń, chociaż trudno uznać dodatek w wysokości 70 zł za źródło utrzymania.

7. W rozwiniętym systemie zabezpieczenia społecznego, a tylko taki powinien funkcjonować w rozwiniętym społeczeństwie socjalistycznym, każdy człowiek stary powinien mieć prawo do własnego źródła utrzymania opartego na świadczeniu społecznym. Może to zagwarantować renta socjalna dla tych, którzy nie uzyskali prawa do świadczenia opartego na stażu pracy. Należy przyjąć założenie, że wysokość takiej renty powinna się równać minimalnej rencie rodzinnej (w 1980 r. 1400 zł). Można też dążyć do stopniowego osiągnięcia tego celu, a więc przyznania w pierwszym okresie renty socjalnej w wysokości 1000 zł. Należy przy tym mieć na uwadze, że znaczna część środków mogłaby być pokryta z funduszy przeznaczonych na zapewnienie minimum socjalnego ludności żyjącej w ciężkich warunkach, do której zalicza się znaczna część ludzi starych.

W przyszłości renta socjalna będzie mogła stanowić podstawę systemu zabezpieczenia społecznego ludzi starych. Do takiej renty mieliby prawo wszyscy ludzie starzy niezależnie od ich uprzedniej aktywności zawodowej, natomiast pracujący mieliby prawo do dodatkowej emeryfury (odpowiednio zmniejszonej w stosunku do obecnej), opartej na zasadach podobnych do obecnie obowiązujących, ale dostosowanych do nowych potrzeb. Trzeci rodzaj zaopatrzenia na starość mógłby się opierać na dodatkowym ubezpieczeniu dobrowolnym, przewidywanym głównie dla ludzi o bardzo wysokich zarobkach, których świadczenia emerytalne byłyby stosunkowo ograniczone przez ewentualny system maksymalnej emerytury.

8. Zakres przedmiotowy świadczeń przewidzianych w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest stosunkowo pełny, chociaż w bardziej rozwiniętych systemach występują rodzaje świadczeń, których u nas brak; są także świadczenia, które występują w zbyt ograniczonej formie. Ponadto mamy w Polsce do czynienia nie z jednym, lecz z wieloma systemami ubezpieczeń, które różnią się między sobą zakresem świadczeń i przyjętymi rozwiązaniami. W większym stopniu dotyczy to całości ubezpieczeń, w znacznie mniejszym ubezpieczeń emerytalnych i rentowych, ale i one wymagają doskonalenia zakresu przedmiotowego.

9. Brak u nas, o czym była już mowa, renty socjalnej, a więc świadczenia na starość dla ludzi, którzy nie mają wprawdzie za sobą z różnych przyczyn wymaganej dla uzyskania emerytury wysługi lat pracy, ale spełniali przez całe życie pożyteczną funkcję w gospodarstwie domowym lub też nie mogli pracować ze względu na stan zdrowia.

10. Granica wieku emerytalnego jest u nas ustalona stosunkowo wysoko w porównaniu z innymi krajami socjalistycznymi, ale podobnie, jak w większości innych krajów rozwiniętych. Jest to rozwiązanie przychylne dla rozwoju społeczno-gospodarczego i odpowiadające potrzebom i możliwościom większości ludzi. Z drugiej jednak strony zbyt opornie uelastyczniamy tę granicę, co w rozwiniętych systemach ubezpieczeniowych dokonuje się powszechnie. Wprowadziliśmy niższą granicę wieku emerytalnego dla niektórych kategorii zatrudnionych¹ i stale rozszerzamy zakres zajęć objętych tymi uprawnieniami. Umożliwiliśmy wcześniejsze przejście na emeryturę niektórym kategoriom pracujących ze względu na ich inwalidztwo, a także wszystkim kobietom, które mają wymagany staż pracy, chociaż granica wieku emerytalnego jest u nas ustalona dla kobiet niżej niż dla mężczyzn. Natomiast wycofaliśmy się z przyznania tych praw wszystkim pozostałym pracującym, praw, które przyznaliśmy w 1978 r. na przeciąg roku i która to decyzja nie została później przedłużona jakoby z powodu perturbacji na rynku pracy oraz jej skutków finansowych. Jednak analiza tego problemu w odniesieniu nie do 1 roku, lecz co najmniej 5 lat, a więc okresu objętego uelastycznieniem wykazuje, że zwiększony ubytek pracujących i zwiększone wydatki ubezpieczenio-

¹ Z badań wynika, że przed 1979 r. nasi emeryci mieli przeciętnie w chwili przejścia na emeryturę: mężczyźni — 64,3, a kobiety — 61,0 lat, zaś w 1979 r. odpowiednio: 59,5 oraz 57,5 roku.

we dotyczą tylko pierwszego roku reformy; w następnych latach na wcześniejszą emeryturę przechodzi już nie więcej ludzi niż przed reformą. W 1978/1979 r. ponieśliśmy wszystkie koszty reformy, rezygnując później ze wszystkich korzyści tej inwestycji.

Równocześnie zbyt słabo przywraca się obywatelskie prawo do pracy człowiekowi staremu. Faktycznie jego stosunek pracy w wieku emerytalnym nie jest chroniony. W Polsce w wieku emerytalnym poza rolnictwem pracuje tylko ok. 150—200 tys. ludzi i tyleż emerytów i rencistów. Nasz system ubezpieczeniowy raczej odstręcza od tego nawet rzemieślników, których brak i których świadczenia emerytalne są stosunkowo niskie, a pułap ograniczony. W 1977 r. znacznie złagodowano zawieszalność świadczeń, podnosząc granicę dopuszczalnych zarobków z 750 zł miesięcznie do 24 000 zł rocznie, a w niektórych przypadkach do 36 000 zł (popularnie uważa się, że wolno zarabiać 2 lub 3 tys. zł miesięcznie). Była to wówczas granica, którą można było uznać za właściwą, gdyż równała się w przybliżeniu połowie przeciętnej płacy. Jest to jednak granica statyczna, starczyło kilku lat, a już relacja spadła do 1/3 przy dalszej tendencji spadkowej, co rzecz jasna będzie coraz bardziej odstręczać emerytów od pracy. Zupełnie inaczej kwestie te są rozwiązywane w innych krajach socjalistycznych. Tam zachęca się rencistów do pracy i np. na Węgrzech, gdzie także przyjęto założenie prawa do uzyskiwania połowy przeciętnych zarobków pełnozatrudnionych, sformułowano to prawo w zupełnie innej postaci, mianowicie można przepracować rocznie połowę pełnego czasu pracy. Rozwiązanie niby podobne, ale skutki zupełnie inne.

11. W życiu rodziny bywają okresy zwiększonych wydatków, które trudno jest pokryć z normalnych stałych zarobków. Wydatki te są zazwyczaj pokrywane z nagród i premii, a także z tzw. trzynastej pensji. Rozwinięte systemy rentowo-emerytalne uwzględniają te potrzeby i przyznają rencistom trzynastą, a niekiedy nawet czternastą emeryturę lub rentę. To dodatkowe świadczenie staje się w świecie coraz częściej ważnym elementem zakresu przedmiotowego ubezpieczenia.

12. W naszym kraju stale rośnie przeciętna wysokość emerytur i rent, a jeśli uwzględnić, że równocześnie wzrasta ich liczba, to będzie zrozumiałe, że jeszcze szybciej zwiększają się wydatki na te świadczenia (tab. 1). W latach 1960—1979, czyli w ciągu 19 lat przeciętna emerytura nowo przyznana wzrosła 4,2 razy, ale przeciętna emerytura bieżąca tylko 3,7 razy; przeciętna renta inwalidzka nowo przyznana wzrosła 4,2 razy, ale bieżąca tylko 3,4 razy, natomiast

Tabela 1

Przeciętna miesięczna emerytura i renta oraz wydatki roczne ogółem

Lata	Płace	Emerytury		Renty inwalidzkie		Renty rodzinne		Emerytury i renty		Wydatki roczne w mld zł
		nowo przyznane	bieżące	nowo przyznane	bieżące	nowo przyznane	bieżące	nowo przyznane	bieżące	
1960	1 560	860	815	670	625	570	445	745	620	11,1
1961	1 619	894	856	685	645	599	463	769	647	12,1
1962	1 671	916	893	705	665	629	478	794	673	13,2
1963	1 760	949	937	717	690	651	502	813	705	14,5
1964	1 815	995	989	739	714	681	535	845	739	16,0
1965	1 868	1 005	989	758	756	713	597	871	781	17,5
1966	1 944	1 036	1 027	773	773	731	618	892	809	19,0
1967	2 025	1 052	1 057	789	788	748	660	910	848	20,8
1968	2 108	1 299	1 171	872	872	851	767	1 001	953	25,3
1969	2 177	1 373	1 324	934	952	915	847	1 127	1 058	29,5
1970	2 235	1 623	1 451	1 101	1 016	1 045	909	1 283	1 144	33,9
1971	2 358	1 696	1 561	1 084	1 072	1 072	976	1 342	1 215	39,0
1972	2 509	1 852	1 617	1 115	1 094	1 099	998	1 415	1 260	42,6
1973	2 798	1 904	1 672	1 166	1 117	1 147	1 016	1 458	1 304	47,0
1974	3 185	2 012	1 747	1 227	1 185	1 138	1 086	1 591	1 389	52,8
1975	3 562	2 255	1 894	1 516	1 310	1 381	1 217	1 751	1 545	63,0
1976	4 116	2 621	2 086	1 810	1 406	1 568	1 305	2 026	1 679	73,4
1977	4 415	3 080	2 376	2 110	1 612	1 790	1 510	2 333	1 936	90,1
1978	4 686	3 475	2 701	2 468	1 873	2 131	1 747	2 677	2 219	108,5
1979	5 098	3 633	3 003	2 803	2 109	2 425	1 952	2 966	2 462	130,8

Źródło: Dane ZUS i GUS.

przeciętna renta rodzinna nowo przyznana wzrosła 4,3 razy, a bieżąca nawet 4,4 razy. Łącznie przeciętna emerytura i renta nowo przyznana i bieżąca wzrosły 4,0 razy, gdy przeciętna płaca 3,3 razy. Gorzej przedstawiają się jednak porównania tempa wzrostu w stosunku do 1970 r. W ciągu porównywanych 9 lat tylko nowo przyznane świadczenia ostatecznie wzrosły podobnie jak płace (ponad 2 razy), natomiast emerytury i renty bieżące rosły znacznie wolniej. Mimo wielu reform lat siedemdziesiątych nie udało się utrwalić pożądaných relacji nowo przyznanych świadczeń do płac, a świadczeń bieżących do nowo przyznanych (tab. 2).

13. Przyczyn braku stabilizacji poziomu świadczeń i ich relacji do dochodów z pracy, braku stabilizacji wewnętrznej struktury świad-

Tabela 2

Relacje emerytur i rent oraz płac

Lata	Stosunek przeciętnej emerytury			Stosunek przeciętnej renty inwalidzkiej			Stosunek przeciętnej renty rodzinnej			Stosunek przeciętnej emerytury i renty		
	nowo przyznanej	bieżącej	nowo przyznanej	nowo przyznanej	bieżącej	nowo przyznanej	nowo przyznanej	bieżącej	nowo przyznanej	nowo przyznanej	bieżącej	bieżącej
1960	55	52	95	43	40	93	37	29	78	48	40	83
1961	55	53	96	42	40	94	37	29	77	47	40	84
1962	55	53	97	42	40	94	38	29	76	48	40	85
1963	54	53	99	41	39	96	37	29	78	46	40	87
1964	55	54	99	41	39	97	38	29	79	47	41	87
1965	54	53	98	41	40	99	38	32	84	47	42	90
1966	53	53	99	40	40	100	38	32	85	46	42	91
1967	52	52	100	39	39	100	37	33	89	47	42	93
1968	62	56	90	41	41	100	40	36	90	47	45	95
1969	63	61	96	43	44	101	42	39	93	52	49	94
1970	73	65	89	49	45	92	47	41	87	57	51	89
1971	72	66	92	46	45	99	45	41	91	57	53	91
1972	74	64	87	44	43	98	44	40	91	56	50	89
1973	68	60	88	42	40	96	41	36	89	52	47	89
1974	63	55	87	39	37	96	36	34	95	50	44	87
1975	60	53	85	40	37	86	37	32	87	46	41	88
1976	64	51	80	44	34	78	38	32	83	49	41	83
1977	70	54	77	48	36	76	40	34	84	53	44	83
1978	74	58	78	53	40	76	45	37	82	57	47	83
1979	71	59	83	55	41	75	48	38	80	58	48	83

Źródło: Przeliczenia własne na podstawie tab. 1 oraz roczników statystycznych GUS.

czeń, a także nierównomierności dynamiki rozwoju świadczeń jest kilka.

W wyniku reformy z 1968 r. uzyskano przeciętny zasadniczy wymiar nowo przyznanej emerytury w wysokości blisko 70% przeciętnej płacy, do tego dochodzą dodatki, zwiększenia i wzrosty różnego rodzaju, o czym będzie mowa dalej. Jednak na skutek ruchu płac i obowiązujących równocześnie nieruchomości granic regresji wymiaru przeciętny zasadniczy wymiar zmalał w 1975 r. do 56% przeciętnej płacy i dopiero w wyniku następnych reform i podwyżek wymiaru w latach 1974 i 1977 uzyskano w 1980 r. zasadniczy wymiar średniej nowo przyznanej emerytury na poziomie zbliżonym do 1970 r., przy dalszej tendencji spadkowej.

Jak wspomnieliśmy, pełny wymiar emerytury zależy jeszcze od dodatków, zwiększeń i wzrostów. Pojęcie wzrostu stosowane jest w przypadkach doliczania dodatkowej kwoty z tytułu stażu pracy, z tytułu wykonywania pracy w określonym zawodzie i na określonym stanowisku (np. w górnictwie pod ziemią lub w kolejnictwie dla członków drużyn obsługujących składy pociągów). Pojęcie zwiększenia występujące w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym indywidualnych rolników określa zjawisko powiększenia kwoty emerytury lub renty w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego państwu w zależności od wielkości gospodarstwa oraz wartości przekazywanych budynków i zabudowań gospodarczych, lasów itd. Pojęcie dodatku jest stosowane dla określenia dodatkowych świadczeń przysługujących z tytułu utrzymywania innych osób (dodatki rodzinne), z tytułu posiadania odznaczeń, z tytułu bezradności (dla inwalidów I grupy i osób powyżej 80 lat), a także z tytułu wykonywania niektórych zawodów (np. nauczycielskiego lub pracy naukowej).

Około 85% emerytów korzysta ze wzrostów lub dodatków do zasadniczego wymiaru emerytur, a ilość tych dodatków w zasadzie nie jest ograniczona — można więc otrzymać kilka. Około 75% emerytów otrzymuje wzrosty z tytułu stażu pracy w PRL, a ok. 70% z tytułu wykonywania określonego zawodu. Dodatek rodzinny i na utrzymanie małżonki uzyskuje ok. 20% emerytów, za odznaczenia państwowe ok. 2,5% za zaliczenie do I grupy inwalidów ok. 5%, za przekroczenie 80 lat życia ok. 6%, pozostałe ok. 5%. W sumie jednak — i to należy podkreślić — wszystkie te wzrosty i dodatki do emerytur podwyższają przeciętną zasadniczą emeryturę o kilka punktów, tak że w 1979 r. relacje pełnej przeciętnej emerytury do płac wynosiły nie 66%, lecz 71%. Wzrosty i dodatki do rent inwalidzkich są mniej liczne, bo otrzymuje je ok. 60% rencistów. Jeszcze słabszemu powiększeniu podlegają renty rodzinne, chociaż tam rachunek jest bar-

dziej skomplikowany, gdyż niektóre dodatki wynikają z podstawy wymiaru, a niektóre z cech lub zasług świadczeniobiorcy.

W 1961 r. przeciętny pełny wymiar nowo przyznanych emerytur (łącznie z dodatkami) wynosił 55% płacy. W następnych latach wymiar malał aż do 52% w 1967 r. W 1968 r. rozpoczyna się ponowny wzrost wskaźnika do 73% w latach 1970—1972, potem spadek do 60% w 1975, wzrost do 74% w 1978 r. i spadek do 71% w 1979, przy dalszej tendencji spadkowej. Jest to zrozumiałe, gdyż przy wzroście płac i stałych granicach regresji wciąż rosnąca część podstawy wymiaru świadczeń wymyka się spod wyższego wymiaru i podpada pod niższy wymiar (dla przykładu: jeśli przy podstawie wymiaru 4000 zł połowa podlega niższemu wymiarowi, to przy podstawie 6000 zł już 2/3 podlega niższemu wymiarowi). Prowadzi to do stałego spadku poziomu wymiaru świadczeń w relacji do płac, co powoduje konieczność częstych ingerencji z zewnątrz w postaci ustawowych podwyżek skali wymiaru lub przesunięcia granic regresji. Jednak natychmiast po ingerencji rozpoczyna się ponowny spadek krzywej wymiaru.

Najwyższy poziom wymiaru nowo przyznanych świadczeń (razem z wszystkimi dodatkami), jaki osiągnięto w ciągu minionych lat, wynosił dla emerytur 74% (w 1970, 1972 i 1978 r.), dla rent inwalidzkich — 55% (w 1979 r.), a dla rent rodzinnych 47—48% (w 1970 i 1979 r.), łącznie dla wszystkich świadczeń 57—58% (w 1970, 1978 i 1979 r.). Jeśli nawet przyjąć, że jest to wymiar zbliżony do pożądanego, chociaż mógłby być nieco wyższy dla rent inwalidzkich i rodzinnych, to jego utrwalenie wymaga jeszcze jednej, ale za to już ostatecznej reformy, takiej, która by ustabilizowała relacje nowo przyznanych świadczeń do płac. Można to osiągnąć przy pomocy zdynamizowania granic regresji wymiaru i powiązania ich z poziomem przeciętnej płacy (50%) lub, co byłoby łatwiejsze do przyjęcia, z poziomem minimalnej płacy, której wzrost ma być zagwarantowany.

14. Znacznie gorzej od relacji poziomu nowo przyznanych świadczeń do płac przedstawiają się relacje świadczeń bieżących; krzywa tego poziomu w ciągu ostatnich 20 lat jest bardzo falista, a co gorzej, przez cały czas występuje wyraźna tendencja do zwiększenia rozwarcia między poziomem świadczeń bieżących i nowo przyznanych. Przeciętna emerytura bieżąca była w relacji do płac mniejsza od nowo przyznanej w 1960 r. o 5 punktów, w 1970 r. o 11 punktów, a w 1977 r. aż o 23 punkty. Podobne różnice w nieco większym lub mniejszym stopniu charakteryzują inne rodzaje świadczeń rentowo-emerytalnych. W 1979 r. różnice między świadczeniami bieżącymi a nowo przyznanymi wynosiły już dla emerytur 17 punktów, dla rent inwalidzkich

25 punktów, a dla rent rodzinnych 20 punktów. Sam wskaźnik relacji emerytur bieżących do przeciętnej płacy także miał tendencję spadkową i tylko kolejne reformy systemu świadczeń i podwyżki emerytur w różnych latach prowadziły do krótkotrwałego wzrostu wskaźnika, który natychmiast po reformie zaczynał ponownie się obniżać. W 1960 r. średnia emerytura bieżąca kształtowała się na poziomie 52% przeciętnej płacy i wzrastała do poziomu 56% w 1964, by spaść do 52% w 1967 r. Od 1968 r. rozpoczyna się ponowny wzrost tego wskaźnika, który sięga 66% w 1971 r. Po tym zaczyna się spadek wskaźnika relacji, który mimo szeregu reform osiąga w 1975 r. dno na poziomie 50% przeciętnej płacy. Ponowna reforma doprowadza do poprawy relacji emerytur bieżących do płac: omawiany wskaźnik poprawia się o 9 punktów i osiąga w 1979 r. poziom 59% płac. Podobnie, choć nie na identycznym poziomie przebiega krzywa relacji rent inwalidzkich i rodzinnych do płac.

Najlepsze relacje emerytur bieżących do płac mieliśmy w 1970 i 1971 r. — na poziomie 65–66%, a więc o 7 punktów lepiej niż w 1979 r. Najlepsze relacje bieżących rent inwalidzkich odnotowano także w 1970 r. — na poziomie 45%, tj. o 4 punkty lepiej niż w 1979 r. i podobnie najwyższe relacje bieżących rent rodzinnych mieliśmy także w 1970 i 1971 r., bo na poziomie 41%, tj. o 3 punkty więcej niż w 1979 r.

Jak stwierdziliśmy, najwyższy poziom przeciętnego pełnego wymiaru świadczeń nowo przyznanych w stosunku do płac uzyskany w całej historii ubezpieczeń wynosił dla emerytur 74%, dla rent inwalidzkich 55% i dla rent rodzinnych 48%. Stwierdziliśmy także, że nawet ten stosunkowo niewysoki wymiar trudno jest ustabilizować bez zdynamizowania granic regresji wymiaru. Jeszcze gorzej przedstawia się sprawa świadczeń bieżących. Jeśli bowiem nowo przyznane świadczenie częściowo wzrasta na skutek wzrostu płac, czyli podstawy wymiaru, to ten sam wzrost płac oddala od siebie świadczenie już przyznane, zwiększa rozpiętość między przeciętnym bieżącym świadczeniem a przeciętną płacą. Od 1970 do 1975 r. wskaźnik wyrażający stosunek przeciętnej emerytury bieżącej do płacy spadł z 65% do 50%, czyli w ciągu 5 lat o 15 punktów, mimo że w tym czasie miały miejsce pewne reformy świadczeń. Dopiero dwie bardziej gruntowne reformy podniosły wskaźnik o 9 z utraconych 15 punktów. Można założyć, że jeśli po 1980 r. nie będzie dalszych reform, to w 1985 stosunek przeciętnej bieżącej emerytury do płac będzie się kształtował na poziomie poniżej 50%, co będzie społecznie i politycznie nie do zniesienia. Jeszcze gorsza będzie wówczas sytuacja starszych emerytur, gdyż na po-

ziom statystycznej przeciętnej emerytury bieżącej stosunkowo korzystnie oddziałuje zmiana struktury wieku emerytur, przyrost nowych świadczeń i ubytek starych, natomiast emerytury raz przyznane, gdy nie ulegają zwiększaniu, stale tracą na realnej wartości.

15. Wymienione tendencje do spadku wartości świadczeń występują w większości systemów ubezpieczeniowych świata, a reakcją na nie ze strony polityki społecznej są kolejne podwyżki świadczeń dokonywane na podstawie decyzji ad hoc lub też specjalnych systemów dostosowawczych działających w sposób systematyczny i stale. System reform ad hoc ma wiele braków. Wiążą się one z częstymi napięciami społeczno-politycznymi w okresach między reformami; poza tym reformy te są nieskuteczne, zmieniają wysokość świadczeń w sposób skokowy, ale krótkotrwały, a ich efekty mają ostrą tendencję do wygasania. Można zauważyć, że każda kolejna reforma wymaga dodatkowych kosztów w porównaniu z okresem bezpośrednio ją poprzedzającym, jednak względna przeciętna wydatków za dłuższe okresy nie odbiega od tych, które byłyby ponoszone przez fundusz ubezpieczeń, gdyby funkcjonował stały system dostosowawczy, który nie dopuszcza do spadku poziomu świadczeń w kolejnych latach.

Z powyższego, a także z potrzeby zapewnienia stałej poprawy warunków materialnych i psychicznych emerytów i rencistów wynika konieczność przejścia od doskonalenia metodą ad hoc, przy pomocy częstych reform (których w Polsce było już kilkadziesiąt), do systematycznego dostosowania, które jest obecnie stosowane w większości rozwiniętych krajów świata, a wśród nich w takich krajach socjalistycznych, jak Węgry i Jugosławia. Także w Polsce mieliśmy dwa okresy (1968—1970 i 1974—1980), w których w kilku kolejnych latach stopniowo podwyższano świadczenia o z góry określoną wysokość znaną świadczeniobiorcom.

W warunkach gospodarki planowej stosowane w świecie automatyczne systemy dostosowawcze mogą przyjąć postać planowego stałego systemu dostosowawczego. W samej ustawie o ubezpieczeniach społecznych powinna się znaleźć zasada stałego dostosowania, natomiast w średnio- i krótkookresowych planach rozwoju społeczno-gospodarczego znajdowałyby się decyzje o sposobach realizacji tej zasady. Systemów realizacji może być wiele, jednak każdy z nich powinien uwzględnić kilka zasad społecznych, a mianowicie: żaden świadczeniobiorca nie może mieć pogorszonych warunków życia, co oznacza, że najmniejsza podwyżka świadczenia nie może być niższa od wzrostu kosztów utrzymania, i po drugie, że tempo poprawy niższych świadczeń powinno być większe od tempa wzrostu świadczeń wyższych.

Taki rezultat można uzyskać przy pomocy albo jednakowych podwyżek wyrażonych w liczbach bezwzględnych, albo podwyżek procentowych, korygowanych przy użyciu odpowiednio dobranych współczynników, faworyzujących świadczenia niższe, w granicach wyrażających założenia polityki społecznej danego okresu.

16. Systemy dostosowawcze rozwiązują problemy wzrostu poziomu rent zgodnie z przyjętymi założeniami, natomiast nie gwarantują pożądanej struktury rent i ich właściwych rozpiętości, jeżeli w okresie wyjściowym występowały dysproporcje i gdy sam wymiar rent te dysproporcje rodzi na nowo. Nasz system ubezpieczeń takie czynniki odtwarzania dysproporcji zawiera zarówno w sposobie wymiaru świadczeń, jak i w strukturze rent bieżących. Pierwsze polegają na statyczności granic regresji wymiaru, o czym była już mowa, drugie zaś — na zwiększaniu zasięgu rent minimalnych właśnie na skutek braku mechanizmów dostosowania i oddziaływaniu głównie przy pomocy kolejnych podwyżek ad hoc. W 1960 r. minimalna emerytura wynosiła 500 zł, w 1970 — 900 zł, w 1975 — 1100 zł, a w 1980 — 1800 zł. Minimalna emerytura w 1960 r. równała się 33% przeciętnej płacy, w 1970 — 40%, w 1975 — 31%, a w 1980 będzie się kształtowała znowu na poziomie ok. 33% przeciętnej płacy. Minimalne renty inwalidzkie i rodzinne ustalone są na niższym poziomie. Przeprowadzony szacunek struktury rent w latach 1975, 1978 i 1980 wykazuje, że ma ona relatywnie dość trwały charakter właśnie na skutek oddziaływania wyżej wspomnianych czynników. Blisko 30% świadczeń wypłacanych jest na poziomie najniższym, ustalonym dla danego rodzaju świadczeń, ok. 45% wszystkich świadczeń — na poziomie lub poniżej ustalonej minimalnej emerytury, a ok. 55% świadczeń — na poziomie lub poniżej minimum socjalnego i tylko niecałe 2% świadczeń przewyższa poziom przeciętnej płacy, natomiast 37% płac poziom ten przekracza. Tych świadczeń jest więc niewiele, ale w tej grupie jest kilka tysięcy bardzo wysokich — w odczuciu społecznym — i zachodzi zapewne potrzeba zmniejszenia rozpiętości między najniższymi i największymi świadczeniami. Nie we wszystkich krajach socjalistycznych ustalona jest formalnie minimalna emerytura lub renta, natomiast prawie we wszystkich ustalono ich maksymalną wysokość. W Polsce także zachodzi potrzeba ustalenia obok minimalnego także maksymalnego poziomu świadczeń. Nie przyniesie to jednak żadnego rezultatu, jeżeli ustalenia te będą miały charakter statyczny. Właściwe zaś rozwiązanie może polegać tylko na ustaleniach parametrycznych, np. że minimalna emerytura powinna odpowiadać 90%

płacy minimalnej, maksymalna zaś trzem lub czterem przeciętnym płacom.

* * *

Lata osiemdziesiąte będą okresem dalszego doskonalenia systemu ubezpieczenia społecznego w Polsce i dostosowania go do potrzeb społeczeństwa rozwiniętego socjalizmu. Budowa rozwiniętego systemu zabezpieczenia społecznego będzie wymagała:

- zdynamizowania granic regresji wymiaru świadczeń w celu uzyskania stałych relacji nowo przyznanych świadczeń do podstawy wymiaru;

- wprowadzenia planowego systemu dostosowania świadczeń do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych;

- zdynamizowania poziomu minimalnej emerytury i renty oraz ustalenia dynamicznego poziomu świadczenia maksymalnego;

- większego uelastycznienia granic wieku emerytalnego i dalszego ułatwiania zarówno wcześniejszego, jak i późniejszego przechodzenia na emeryturę oraz ułatwiania i popierania aktywności zawodowej emerytów i rencistów;

- rozszerzenia zakresu przedmiotowego, a zarazem podmiotowego o rentę socjalną dla osób, które nie spełniają warunków wymaganych dla uzyskania emerytury, co zapewni minimum socjalne wszystkim ludziom w starszym wieku;

- rozszerzenia zakresu przedmiotowego ubezpieczeń o dodatkowe świadczenie raz do roku w celu stworzenia źródeł finansowania nadzwyczajnych wydatków rencistów i emerytów.

Realizacja powyższego programu potrwa wiele lat, ale zapoczątkować ją należy już dziś po to, by stworzyć właściwą osłonę socjalną w trudnych początkowych latach nowej dekady.

Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych